



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### La perequazione nel piano strutturale di Firenze

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

La perequazione nel piano strutturale di Firenze / G. De Luca. - STAMPA. - (2011), pp. 155-166.

*Availability:*

This version is available at: 2158/580297 since:

*Publisher:*

Editoriale Scientifica

*Terms of use:*

Open Access

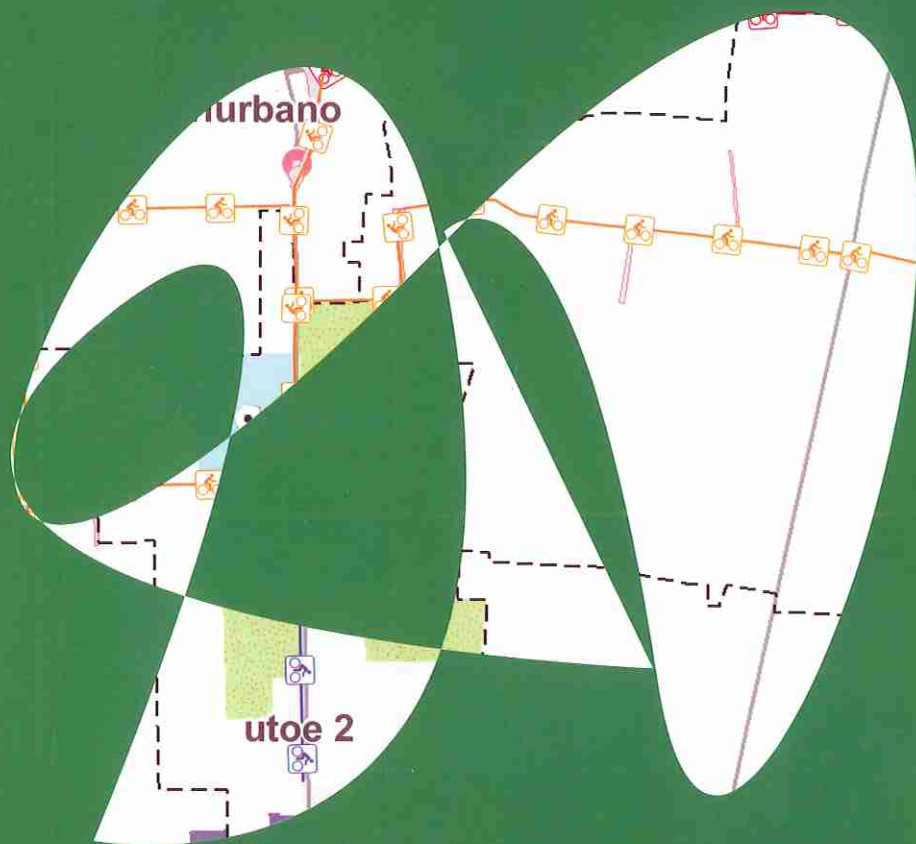
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

# PEREQUAZIONE E COMPENSAZIONE

## NEL GOVERNO DEL TERRITORIO DELLA TOSCANA



a cura di

GIAN FRANCO CARTEI  
ENRICO AMANTE

EDITORIALE SCIENTIFICA



*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2011 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-270-2

## INDICE

*Introduzione* di Alessandro Cosimi

IX

### PARTE I LA DISCIPLINA

GIAN FRANCO CARTEI

*Il quadro giuridico e la disciplina della Regione Toscana*

- |  |    |
|--|----|
| 1. Le ragioni della perequazione urbanistica   | 3  |
| 2. Le classificazioni ed i modelli correnti  | 6  |
| 3. I principi giuridici ed i problemi applicativi  | 10 |
| 4. La disciplina della Regione Toscana: prudenza del legislatore e primazia della pianificazione urbanistica | 15 |
| 5. Rilievi conclusivi  | 18 |

EMANUELE BOSCOLO

*Un'alternativa al modello toscano: la perequazione diffusa e la circolazione dei titoli volumetrici*

- |  |    |
|--|----|
| 1. La funzione della perequazione e i ritardi nella diffusione dei piani perequativi | 19 |
| 2. Il modello toscano: la perequazione endocomparto                                  | 22 |
| 3. Significato e portata della giustizia nella decisione pianificatoria              | 25 |
| 4. La perequazione quale (mera) ricerca dell'effettività infrastrutturativa          | 27 |
| 5. Un diverso modello: la perequazione diffusa                                       | 30 |
| 6. I titoli volumetrici  | 32 |
| 7. Diritti edificatori e crediti compensativi  | 34 |
| 8. Titoli, interessi e diritti   | 39 |
| 9. False perequazioni e perequazioni mal strutturate                                 | 41 |

GIANFRANCO GORELLI

*Progettazione urbanistica e perequazione*

- |   |    |
|---|----|
| 1. Premessa   | 45 |
| 2. Perequazione, consumo di suolo e riconfigurazione dei margini urbani | 47 |
| 3. Perequazione e rigenerazione urbana                                  | 51 |
| 4. Considerazioni conclusive  | 55 |

ENRICO AMANTE

*Le tecniche compensative nel governo del territorio*

- |   |    |
|---|----|
| 1. Affinità e divergenze tra le tecniche compensative e la perequazione urbanistica (l'attuazione perequata del piano in funzione compensativa e l'utilizzo perequativo delle misure compensative)  | 57 |
| 2. Le forme della compensazione urbanistica: quando l'amministrazione deve – e quando può – prevedere misure compensative (prima rassegna descrittiva). Indici aggiuntivi compensativi <i>versus</i> indici aggiuntivi premiali   | 61 |
| 3. Segue: a) in esito a procedimento espropriativo, quale alternativa all'indennizzo monetario (natura eccezionale dell'art. 27, comma 5, legge 1 agosto 2002, n. 166)  | 63 |
| 4. Segue: b) in luogo della indennità dovuta per l'esercizio del diritto di recesso <i>ex art.</i> 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (individuazione del principio della alternatività tra misure urbanistiche compensative e indennizzo monetario in fattispecie non espropriative) | 64 |
| 5. Segue: c) quando la previsione urbanistica, pur non preordinata all'ablazione coattiva di diritti sul bene, tuttavia condiziona l'assenso all'intervento a prestazioni private <i>praeter</i> o <i>ultra legem</i> (rilevanza sistematica dell'art. 1, comma 258 e 259, l. 244/07)   | 66 |
| 6. Segue: d) quando la previsione urbanistica, pur non preordinata all'ablazione di diritti sul bene né alla imposizione di prestazioni <i>ultra legem</i> , tuttavia lede il c.d. contenuto essenziale del diritto di proprietà immobiliare  | 70 |
| 7. Segue: e) le compensazioni facoltative   | 71 |
| 8. Articolazione delle tecniche compensative: le fattispecie compensative e il rischio della compensazione apparente  | 72 |
| 9. La gestione della compensazione nel tempo. Il ruolo del piano e il dimensionamento dei futuri strumenti  | 74 |
| 10. Estensione delle facoltà suscettibili di essere offerte in compensazione (l'ipotesi delle compensazioni funzionali)   | 75 |

11. La quantificazione della misura compensativa (le difficoltà di metodo insite nell'operazione)	76
12. Segue: <i>a)</i> nelle fattispecie compensative alternative	77
13. Segue: <i>b)</i> nelle fattispecie compensative necessitate	77
14. Segue: <i>c)</i> nelle compensazioni <i>ad excludendum</i> destinazioni sostanzialmente espropriative	78
15. Segue: <i>d)</i> la misura delle compensazioni facoltative	79
16. Alcuni precedenti del T.A.R. per la Toscana su fattispecie compensative previste dagli atti di governo del territorio dei Comuni di Barberino Val d'Elsa, Montevarchi, Pontassieve, Portoferraio e Scandicci	79
17. Brevi cenni conclusivi: le magnifiche e progressive sorti della compensazione urbanistica (e qualche rischio da scongiurare)	82

#### MASSIMO PALAZZO

##### *Perequazione urbanistica ed attività notarile*

1. Una fattispecie in cerca di disciplina	85
2. Atti negoziali necessari ad attuare un ambito perequato	88
3. Le cessioni di cubatura o di volumetria	90
4. Trascrivibilità degli atti relativi ai diritti edificatori	92
5. La servitù prediale e l'atto di riordino e riassegnazione dei lotti	94
6. Atto di redistribuzione di aree	96
7. Il consorzio di urbanizzazione	97
8. Profili fiscali	97

## PARTE II LE ESPERIENZE

#### STEFANO STANGHELLINI e VALERIA RUARO

##### *La perequazione urbanistica nei piani di Prato e Grosseto: analogie e differenze, problemi e soluzioni*

1. L'innesto della perequazione nel processo di pianificazione	103
2. Altri fattori di differenziazione: il territorio di intervento e gli obiettivi progettuali	104
3. Il dispositivo perequativo nel Regolamento urbanistico di Prato	106
4. Il dispositivo perequativo nel Regolamento urbanistico di Grosseto	107



MARCO MASSA e LUCA NESPOLO

*La perequazione come strumento di città:*

*il Regolamento urbanistico di Pistoia*

1. Perequazione, riqualificazione urbana e progetto pubblico della città 113
2. Perequazione e recupero dei plusvalori fondiari: il bilancio pubblico/privato degli interventi di trasformazione 117
3. Perequazione e controllo del progetto: le schede norma 122

LORENZO PAOLI

*Esperienze di perequazione di comparto*

*nel regolamento urbanistico di Scandicci: potenzialità e rischi*

*insiti nell'attuazione perequata del piano operativo*

1. Premessa 127
2. Aspetti metodologici del piano strutturale di Scandicci (2004): uno strumento 'disegnato' ma non conformativo 127
3. La disciplina della perequazione di comparto nel regolamento urbanistico di Scandicci (2007) 131
4. Potenzialità e limiti applicativi della perequazione urbanistica c.d. 'parziale': aspetti problematici nella predisposizione e nella gestione degli strumenti attuativi 135
5. Annotazioni conclusive: il contributo privato alla realizzazione del piano pubblico 141

DOMENICO MELONE

*La perequazione urbanistica nel Regolamento urbanistico di Follonica*

1. Premessa 145
2. Il principio perequativo nel Regolamento urbanistico comunale 146
3. Il modello di attuazione del principio perequativo 148
4. Analisi del bisogno e stima economica delle opere necessarie 149
5. Le verifiche preliminari delle condizioni economiche 151
6. Il contributo di sostenibilità ambientale 153

GIUSEPPE DE LUCA

*La perequazione nel piano strutturale di Firenze*

1. Sul ruolo delle norme tecniche di attuazione 155
2. Il significato di perequazione 157
3. Il trasferimento degli edifici incongrui come bonifica qualitativa 160
4. Il registro dei crediti edilizi 162

## LA PEREQUAZIONE NEL PIANO STRUTTURALE DI FIRENZE

di Giuseppe De Luca

All'istituto della perequazione il Piano Strutturale del Comune di Firenze<sup>1</sup> dedica un apposito articolo, il 36, delle Norme tecniche di attuazione. È un articolo, in apparenza, di indirizzo, suddiviso in quattro commi: i) obiettivi; ii) trasferimenti; iii) cessione gratuita; iv) istituzione del registro dei crediti edilizi. Tuttavia un lettore molto attento nota immediatamente una “contraddizione valoriale” tra la titolazione del contenitore: «*norme tecniche di attuazione*»; la titolazione secca dell'articolo «*perequazione*»; e il contenuto che – come vedremo tra poco – solo in parte parla di perequazione, mentre, confondendone il significato, introduce anche una specie di compensazione urbanistica e modalità applicative a questa collegate, che sono altro e di diverso rispetto alla perequazione.

Affrontiamo questi passaggi separatamente, così da rendere più chiaro e sintetico il ragionamento che qui si vuole affrontare.

### 1. Sul ruolo delle Norme tecniche di attuazione

Le Norme tecniche di attuazione (Nta) appartengono al tradizionale Piano regolatore generale (Prg) che, nella sua validità a tempo indeterminato e nel suo ruolo di conformazione del territorio, aveva bisogno di un apparato tecnico-normativo nel quale venivano riportate tutte le informazioni, le modalità e i tipi di trasformazione ammessi, nonché le relative procedure per attuarle e controllarle. Come noto il tradizionale Prg era costruito come un tutt'uno, proprio per questo assommava su di sé le tre dimensioni canoniche dell'agire urbanistico: quella strutturale; quella strategica; ed infine quella operativa<sup>2</sup>.

Le Nta, in questa filiera, hanno avuto il ruolo di esplicitare in maniera or-

<sup>1</sup> Approvato in via definitiva con Deliberazione n. 2011/C/00036 del 22 giugno 2011. Pubblicato sul BURT del 3 agosto 2011, n. 31.

<sup>2</sup> Cfr. S. Pompei, *Il piano strutturale perequativo*, Milano, 1998, pp. 70-73: Tre dimensioni e tre ordini di contenuti.



dinata, e con un supporto cartografico, i passaggi per attuare il piano con una serie di indicazioni (positive o negative) da seguire, sia da parte degli attori pubblici che da quelli privati. Sempre per essere molto sintetico, le Nta affrontavano questi tipi di problemi:

- la compatibilità delle trasformazioni sostenute dal piano con gli obiettivi
- la quantificazione parametrica e/o prestazionale delle trasformazioni
- la localizzazione delle trasformazioni
- le modalità e i tipi di interventi ammessi
- i diritti e i doveri degli attori del piano
- la temporalizzazione, quando necessario, delle trasformazioni.

Le Nta, dunque, hanno sempre avuto una natura regolamentare. E così li ha trattate nel tempo la giurisprudenza amministrativa.

Tuttavia a valle delle nuove leggi regionali che hanno separato, in due momenti distinti, l'articolazione del tradizionale Prg in una parte strutturale (stabile nel tempo) e una parte operativa (più dinamica), il ruolo, l'efficacia e la collocazione nei diversi contenitori della strumentazione urbanistica delle Nta è necessariamente cambiato.

Nella pianificazione strutturale, anche in quella dell'esperienza toscana di cui qui trattiamo, inserire le Nta nel corpus del Piano strutturale può essere considerato – nel migliore dei casi – come una “svista” di grammatica urbanistica. Il Piano strutturale toscano, nella triangolazione tra *Quadro conoscitivo*, *Statuto del territorio*, e *Strategie di pianificazione* delinea un apparato di passaggi conseguenti e concatenati fatti di obiettivi, criteri, orientamenti e regole, senza conformazione diretta degli usi dei suoli. Proprio per questo motivo il Piano strutturale, argomentando questi passaggi e valutandoli in maniera integrata, indica solo “il modo in cui” questi argomenti, e quello che da essi ne discende, trovano ospitalità nel piano; e “le modalità applicative in cui”, nel passaggio agli altri livelli di pianificazione, devono trovare accoglienza nella strumentazione attuativa.

Il Piano strutturale, nell'impostazione toscana, ha poco di “tecnico” e molto di “valoriale”: ha cioè un posizionamento di politiche urbanistiche vere e proprie. Se di politiche si parla, queste devono essere disciplinate e non già normate tecnicamente. Il Piano strutturale deve avere perciò una *Disciplina di piano* e non già delle “semplici” Nta. Lo stesso dimensionamento, presente nel Piano strutturale, è un carico massimo sostenibile che non è specificatamente distribuito su porzioni date di territorio, ma solo indicato. Sarà poi il successivo Regolamento Urbanistico a “distribuirlo” sulle porzioni di territorio interessate dalla trasformazione.

La parte conformativa degli usi dei suoli e la loro regolazione, nell'impostazione legislativa toscana<sup>3</sup>, sono proprie del Regolamento Urbanistico, dei

<sup>3</sup> Rimandiamo a G. De Luca, M. Gamberini, *Toscana. Norme per il governo del territorio*,

Piani complessi di intervento e degli altri atti di governo del territorio. Sono questi che “naturalmente” devono avere le Nta, essendo questi tutti strumenti urbanistici tecnici che prendono forma quando sono mature le condizioni per realizzare una o un insieme di azioni indicate nella pianificazione strutturale.

Il distinguo appena fatto non è di “lana caprina”<sup>4</sup>, ma di sostanza, vista la filiera pianificatoria “ad incastro” disegnata dalla legge toscana, che non ammette due normative tecniche di attuazione riferite a livelli interconnessi, come quello strutturale e quello operativo. Il rilievo è molto evidente se passiamo ad analizzare il già citato art. 36.

## 2. Il significato di perequazione nel piano

Il richiamo alla perequazione è, come abbiamo già detto, in un solo articolo, inserito all'interno del Titolo 4, delle Nta, che tratta delle “strategie per il governo del territorio”. Il piano conferisce alla perequazione, dunque, un valore operativo. Nonostante ciò non la illustra, né spiega esplicitamente<sup>5</sup>. Si limita perentoriamente ad affermare (siamo in delle norme tecniche, d'altronde), al comma 1, che «la perequazione urbanistica si applica alle aree interessate da trasformazione urbanistica (sostituzione edilizia, ristrutturazione urbanistica), secondo il principio per il quale i proprietari, indipendentemente dalle specifiche destinazioni che il Regolamento urbanistico assegnerà alle singole aree, partecipano in misura proporzionale alle proprietà possedute e agli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di qualità urbana».

Il suo effettivo ruolo è quello di generare una riserva di aree pubbliche: infatti, «di norma negli interventi di trasformazione soggetti a piano attuativo, dovrà essere ceduto il 50% della superficie territoriale da destinare al reperimento degli standard e alle necessarie dotazioni infrastrutturali».

Da una lettura pacata di questo comma sembra che le aree di trasformazione, che saranno successivamente individuate dal Regolamento Urbanistico, saranno di due tipi: a seconda se sono o meno interessate da un piano

Milano, 2006, pp. 98-103; e G. Cerrina Feroni «Le funzioni dei Comuni (art. 52-59; 61-64)», in F. De Santis, a cura di, *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico. Commento alla L.r. Toscana n. 1/05*, Milano, 2005.

<sup>4</sup> D'altronde il rilievo era stato già anticipato discutendo la versione precedente del Piano strutturale di Firenze, adottata nel 2007, cfr. G. De Luca, R. Costantini, L. Angeli, «Sulle questioni del dimensionamento del piano strutturale di Firenze», in M. Zoppi (a cura di), *Il nuovo piano strutturale di Firenze*, Firenze, 2008, p. 17.

<sup>5</sup> Non viene fatto nemmeno nella relazione del Piano strutturale, dove il tema è solo accennato anticipando in sintesi il contenuto dell'art. 36 delle Nta, senza ulteriori argomentazioni. Cfr. volume *Relazione*, cap. 3.13, p. 90.

attuativo e solo in questo secondo caso la cessione delle aree dovrà di norma interessare il 50% della superficie territoriale.

Allo stesso Regolamento Urbanistico è d'altronde demandata «la facoltà di specificare possibili modalità alternative di contribuzione».

Senza voler scendere ancora nel dettaglio – per quanto qui si discute – basta sottolineare che il comma 1 dell'articolo 36 è al contempo una norma di indirizzo, rientrando nella categoria degli “obiettivi” del piano strutturale, e una norma regolamentare di dettaglio, cioè del comportamento da assumere nell'atto della pianificazione operativa, quando specifica la percentuale di aree da cedere in presenza di un piano attuativo. E qui si doveva scegliere o l'una o l'altra. Se siamo in presenza di una norma di indirizzo non si doveva riportare una percentuale, oltretutto “tendenziale” («di norma»); altrimenti ci troviamo in una diversa posizione giuridica, di natura regolamentare. Qui la “confusione”, ma anche l'omogeneizzazione di comportamento: perché «di norma il 50%» se sarà poi il Regolamento Urbanistico a disciplinarne l'applicazione?

Comunque, la fattispecie di perequazione cui il piano fa riferimento è quella a posteriori, cioè limitata a comparti o ambiti specifici, nella quale: «più che lo strumento di pianificazione, costituisce lo strumento urbanistico pianificato»<sup>6</sup>. Quindi una perequazione urbanistica, largamente in linea con lo spirito dell'art. 60 della L.R. Toscana 3 gennaio 2005 n.1 e dell'articolo 16 del D.P.G.R. 9 febbraio 2007 n. 3/R. Dove l'obiettivo di riferimento è quello di accrescere l'efficacia del piano attraverso forme di equa, per quanto possibile, distribuzione di oneri e benefici tra i proprietari delle aree che saranno interessate da interventi edilizi di trasformazione, e proprietari delle aree vincolate o che saranno vincolate per la realizzazione di servizi o da opere strutturali o infrastrutturali pubbliche o di interesse pubblico.

Proprio per questo l'insieme delle aree, nella tecnica urbanistica propria del piano, è considerato unitario e indivisibile. Ma ciò apre ad un quesito tecnico, più che politico: tutte le aree investite dalla trasformazione devono generare una medesima cessione di aree pubbliche o possono essere tra loro differenziate a seconda dei contesti territoriali in cui si trovano tipi e quantità di servizi e/o opere che devono ospitare? Ogni porzione di territorio urbano ha le sue peculiarità, criticità, potenzialità. Solo il progetto urbanistico di dettaglio può valutarle, definirle e applicarle.

Ritorniamo nell'indistinta “confusione” tra norme di indirizzo e norme regolamentari. Il comma 1 dell'art. 36 non si pone direttamente questo problema, proprio perché non sceglie il tipo di ruolo che le “norme” hanno. Si rimanda quasi tutto al Regolamento urbanistico, che diventa così il vero ar-

<sup>6</sup> M. Palazzo, «Atti notarili e problematiche civilistiche conseguenti al modello di perequazione regionale toscana», in questo stesso volume.

tefice delle trasformazioni e il vero strumento per il ridisegno della città o parti di essa.

Il “modello” normativo cui presumibilmente l'estensore dell'art. 36 fa riferimento è quello applicato allo strumento urbanistico del Comune di Montevarchi<sup>7</sup>, dove il Regolamento urbanistico individua le aree nelle quali localizzare le principali operazioni di trasformazioni, che chiama “luoghi del progetto”. In ognuna di queste aree il Regolamento Urbanistico di Montevarchi elabora degli “schemi progettuali” che costituiscono sia un momento di verifica delle potenzialità dei luoghi, che un momento di costruzione della specifica normativa urbanistica, utilizzando apposite “schede norma”. L'obiettivo tecnico del Regolamento Urbanistico di Montevarchi risulta assai chiaro: «“progettare” direttamente nello strumento urbanistico generale tutte le parti di nuova edificazione del territorio, con l'obiettivo di realizzare un disegno urbanistico compiuto, nel quale è chiaro il rapporto tra spazi pubblici e aree private, e nel quale le parti pubbliche vengono individuate unicamente con lo scopo di realizzare quel “sistema” di servizi che è l'elemento indispensabile per la ricucitura del tessuto urbano esistente con quello di nuova previsione. In questo modo ciascun intervento è inquadrato in uno schema generale e la sua realizzazione concorre alla realizzazione di un preciso obiettivo generale»<sup>8</sup>.

Il che significa che non è la pianificazione strutturale a dover avere uno sfondo tecnico, ma solo una cornice di indirizzo e un ancoraggio disciplinare per collegare gli argomenti tecnici propri della pianificazione operativa con gli obiettivi strategici e politici della pianificazione strutturale.

In ogni caso, sul significato e sul ruolo della perequazione, fin qui, nulla da obiettare, salvo la “confusione” normativa appena richiamata. Nonostante ciò, l'ultima frase del comma 1, perentoriamente afferma che: «oltre al principio di pianificazione sopra illustrato il Piano strutturale individua ulteriori modalità perequative necessarie per il miglioramento della qualità urbana, a fronte di condizioni di degrado»<sup>9</sup>.

Quali sono queste «ulteriori modalità»?

Sostanzialmente è una sola: quella dei «trasferimenti», cui si innesta, per motivi gestionali, l'istituto del «credito edilizio».

Qui rileviamo uno “sbandamento” interpretativo che non possiamo sot-

<sup>7</sup> Dove l'attuale Responsabile del Servizio pianificazione urbanistica, l'arch. Stefania Fanfani, precedentemente dirigeva il Settore Urbanistica e programmazione del territorio del Comune di Montevarchi.

<sup>8</sup> S. Fanfani, D. Scarscia (a cura di), *Il progetto di una città: Montevarchi. I nuovi strumenti di governo del territorio e alcuni interventi recenti*, Comune di Montevarchi, 2005, pp. 22/23; degli stessi autori cfr. anche «Il governo del territorio in Toscana: il caso di Montevarchi», in *Contesti*, n. 2, 2008.

<sup>9</sup> *Norme tecniche di attuazione*, p. 134.

tacere e non sottolineare. Perché se è vero che l'istituto della perequazione solo di recente è stato introdotto negli apparati normativi regionali del governo del territorio, e ciò può generare quantomeno fraintendimenti applicativi; è altrettanto vero che nella disciplina urbanistica e nella prassi consolidata è presente da più tempo. E se è altrettanto vero che in diverse pratiche il termine perequazione «tende a commassare in una interpretazione unificante fattispecie che, invero, riflettono statuti giuridici tra loro diversi»<sup>10</sup>, è nella stessa misura vero che al trasferimento di volumetria per raggiungere obiettivi di piano, come nel caso del Piano strutturale di Firenze, non può applicarsi l'istituto della perequazione, semmai quello della compensazione.

È la stessa norma del piano che implicitamente lo fa capire. Il fine del trasferimento dei manufatti è quello «di eliminare le condizioni di degrado indotte dalla presenza degli edifici incongrui»<sup>11</sup>. Dunque non si perequa nulla, semmai si riconosce una superficie che deve essere trasferita, che richiede e genera un «risarcimento»: cioè una compensazione urbanistica.

La compensazione urbanistica, così come la premialità volumetrica concessa per raggiungere finalità pubbliche, «malgrado vantino un certo grado di parentela con la disciplina e le finalità della perequazione, possiedono, tuttavia, una distinta ascendenza normativa e perseguono autonome finalità»<sup>12</sup>. La titolazione dell'art. 36, dunque, non è coerente con la parte più significativa e innovativa del suo contenuto.

### 3. Il trasferimento degli edifici incongrui come bonifica qualitativa e la compensazione «creditizia» a godimento differito

Una delle opzioni strategiche più robuste e interessanti del Piano strutturale è quella della bonifica qualitativa dei tessuti edilizi compatti di formazione otto-novecentesca. L'obiettivo del piano altrettanto esplicito: eliminare tutti quegli edifici incongrui costruiti all'interno degli isolati. Una operazione classica di riordino urbanistico e di rigenerazione della morfologia d'impianto, che viene liberata da quei manufatti di poca o nessuna dignità architettonica o da costruzioni improprie rispetto all'originaria composizione progettuale del contesto. Manufatti e costruzioni, appunto, incongrui, che vengono dichiarati tali ricorrendo alla categoria del degrado: fisico, ambientale, urbanistico. Il Piano strutturale non lo dice con chiarezza, rimandando questa operazione al Regolamento urbanistico, ma leggendo la *Relazione* si capisce che l'ipotesi di eliminazione di questa tipologia di parti edilizie de-

<sup>10</sup> G.F. Cartei, «Il quadro giuridico generale e la disciplina della Regione Toscana», in questo stesso volume; al quale rimandiamo per una disamina dei diversi significati.

<sup>11</sup> *Norme tecniche di attuazione*, art. 36, comma 2, p. 134.

<sup>12</sup> G.F. Cartei, *op. cit.*

graduate presuppone un piano di comparto discontinuo, con obiettivi progettuali distinti, ma convergenti: la rigenerazione della struttura urbanistica e dell'edilizia di impianto; l'eliminazione del complesso delle "intrusioni" edilizie interne; la riprogettazione di nuove parti di città nell'urbanizzato esistente o nei suoi margini<sup>13</sup>.

Il Piano strutturale stima (certamente per difetto) la superficie interessata a circa 350.000 mq., rimandando sempre al Regolamento urbanistico la ricognizione puntuale e le modalità di trasferimento, seppur indicando che il trasferimento, e quindi l'atterraggio, dovrà avvenire «a parità di superficie» e prioritariamente nelle aree urbanizzate o nelle aree di margine dell'edificato.

Rinviano ad altra sede i problemi progettuali di una siffatta scelta tecnica e le potenzialità sul disegno e sulla ricomposizione complessiva della forma della città, totale e parziale, che ne può nascere, e per quanto qui interessa, non solo non siamo in presenza di una perequazione vera e propria, ma anche la stessa compensazione urbanistica classica è dubbia<sup>14</sup>. Come giustamente afferma Cartei: «quest'ultima allude a quelle ipotesi in cui l'amministrazione che intenda realizzare opere ed infrastrutture di interesse pubblico, una volta apposto il necessario vincolo preordinato all'esproprio delle aree, in luogo dell'indennizzo offra agli interessati incisi dall'azione amministrativa diritti edificatori su altre aree, a loro volta cedibili a terzi a titolo oneroso. Secondo la giurisprudenza del giudice amministrativo, l'istituto della compensazione urbanistica determina il trasferimento a distanza dei diritti edificatori in altre aree edificabili di proprietà del comune o private secondo il principio della equivalenza dei valori immobiliari. La compensazione urbanistica si differenzia dalla perequazione per la finalità solo indirettamente correlata a criteri equità e di eguaglianza, e legata, invece, alla necessità di consentire alle amministrazioni di acquisire aree private per la realizzazione di fini di interesse pubblico senza oneri finanziari»<sup>15</sup>.

La compensazione cui allude il Piano strutturale è quella della sola «superficie». L'obiettivo altrettanto chiaro: per raggiungere la finalità pubblica del miglioramento della qualità urbana attraverso il recupero di aree da cedere gratuitamente al Comune sulle quali localizzare attrezzature e servizi adeguati, si "finanziarizza" il manufatto edilizio, attraverso il Regolamento urbanistico, certificandolo incongruo, in modo che "scatti" la valorizzazione in termini di "superficie riconosciuta" da trasferire.

<sup>13</sup> Cfr. volume *Relazione*, cap. 3.13.1, p. 91.

<sup>14</sup> Nell'ordinamento regionale la compensazione trova oggi riferimento all'art. 15 della l.r. 30/05: «nei casi di accordi di cessione volontaria (...) i comuni ed i privati possono convenire che, in luogo del prezzo del bene, ai proprietari delle aree da espropriare possa essere attribuito come corrispettivo, sempre entro i valori previsti dall'articolo 45, comma 2, del D.P.R. n. 327/2001, la facoltà di edificare su altre aree di proprietà comunale o di terzi già edificabili previo accordo con i medesimi».

<sup>15</sup> G.F. Cartei, *op. cit.*



Non si perequa nulla, si compensa, ma non un valore, quanto una superficie. Ciò, a nostro avviso, mette alle corde il principio ispiratore dei “volumi zero” del Piano strutturale. Trasferire un edificio incongruo per liberare un’area sulla quale localizzare anche attrezzature e servizi, significa anche occupare nuovo suolo e generare nuova volumetria. Oltretutto per rendere il trasferimento appetibile e finanziariamente in equilibrio bisogna collegarlo a forme più o meno ingegnose di premialità. Su questo la normativa del piano sorvola totalmente. Certo sarà uno dei quesiti più rilevanti su cui dovrà misurarsi il Regolamento urbanistico.

La compensazione può essere strumento perequativo solo quando tende a riequilibrare posizioni proprietarie incise diversamente dalle destinazioni di zona, ma non necessariamente risponde a logiche perequative<sup>16</sup>. Nel caso in esame non è così, tanto che si prospetta, al comma 3 dell’art. 36, l’istituzione del Registro dei crediti edilizi.

Con quale ruolo? Riportiamo con precisione il testo: «L’iscrizione nel registro determina un riconoscimento del diritto ad utilizzare la superficie certificata nelle aree che il Regolamento urbanistico avrà individuato quali candidate ad accogliere la superficie in trasferimento».

Il Registro determina uno sganciamento tra le aree che generano una superficie incongrua e le aree che dovrebbero ospitarla. «Diritto a riconoscere» significa che si prospetta un negozio tra proprietari dei crediti edilizi e proprietari delle aree candidate a riceverli attraverso il Regolamento urbanistico. Non sembra, infatti, legata in maniera indissolubile, e a priori, l’area di partenza con quella di atterraggio. Negozio, dunque, significa altresì che i crediti edilizi si possono cedere prima del loro effettivo collegamento ad un atterraggio riconosciuto<sup>17</sup>. Quanto di più lontano ci possa essere dall’istituto della perequazione, ma anche dalla classica compensazione urbanistica a comparti discontinui. Qui siamo in presenza di una compensazione “crediti-zia” a godimento differito.

#### 4. Il registro dei crediti edilizi

I “crediti edilizi” sono una fattispecie giuridica di recente codificazione. Senza addentrarsi in tematiche relative al contenuto del diritto di proprietà è opportuno constatare che nel sistema giuridico italiano il proprietario immobiliare non vanta *diritti edificatori*, bensì facoltà materiali di trasformazione del bene ricomprese nel diritto dominicale qualora attribuite dal piano.

<sup>16</sup> Cfr. E. Amante, «Le tecniche compensative nel governo del territorio», § 5, in questo stesso volume.

<sup>17</sup> Per una prima risposta di natura giuridica rimandiamo E. Amante, «Le tecniche compensative nel governo del territorio», in questo stesso volume.

Il “credito edilizio”, così come normato dal comma 4 dell’art. 36, delinea una situazione soggettiva generata da trasferimento di strutture edilizie per eliminare il degrado di parti urbane al fine di attivare processi di riordino e rigenerazione urbana ed ambientale. Il trasferimento dei diritti edificatori, anche negoziabile tra i privati ed esercitabile, da parte del creditore, su ambiti del territorio comunale previamente individuati dal Regolamento urbanistico, nei concreti fatti è assimilabile ad una specie di “dimensionamento speciale” di piano. Con una distinzione non secondaria: non è generato da una domanda sociale improcastrinabile; quanto da superfici esistenti che si intendono trasferire a seguito di una dichiarazione pubblica di degrado. Quindi è una domanda aggiuntiva che il Regolamento Urbanistico individuerà e certificherà. Sarà il combinato disposto di questi due momenti che determinerà la quantità di massa di manovra utilizzabile per riprogettare parti della città esistente, sia a seguito della partenza delle superfici incongrue, sia a seguito del loro atterraggio in specifiche e determinate aree. Se tra i due momenti non vi è corrispondenza realizzativa, soprattutto temporale, scatta il Registro dei crediti edilizi.

Qui si pongono diversi problemi disciplinari per la filiera della pianificazione toscana, ma almeno due hanno un certa consistenza nella gestione urbanistica: come trattare il “dimensionamento speciale” generato dall’incongruo – e conosciuto a livello di pianificazione operativa – rispetto al dimensionamento totale del Piano strutturale; e come raccordare la valenza quinquennale del Regolamento urbanistico, con le previsioni compensative legate al Registro dei crediti edilizi.

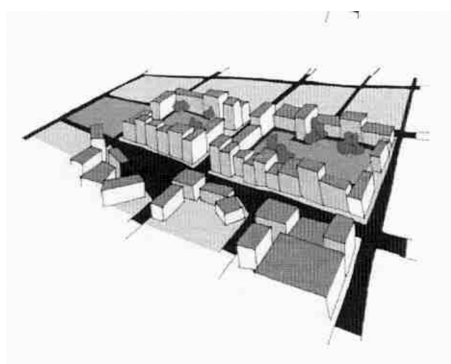
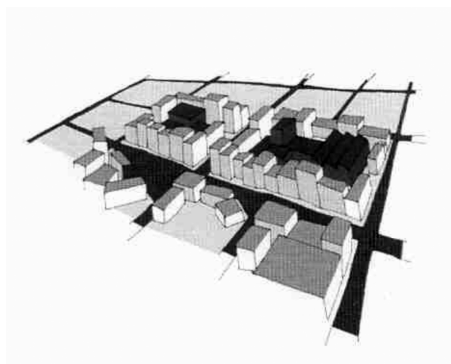
Non possiamo non concordare con Enrico Amante quando afferma che «i crediti edilizi, liberamente circolabili ed oggi trascrivibili, possono tradursi, nel tempo, in ingombranti concentrazioni economiche (destinate – per inciso – ad accrescere notevolmente il proprio valore in forza del mero decorso degli anni). Occorre dunque scongiurare il rischio che, dopo essere stati generati dal piano, siano i crediti edilizi necessitanti di atterraggio a “generare” le destinazioni urbanistiche: il titolare di una grande massa di diritti compensativi dei quali pretende l’esercizio, ad insindacabile decisione sull’*an et quando*, può notevolmente imbarazzare l’autonomia dell’Ente pianificatore»<sup>18</sup>.

Attendiamo comunque il Regolamento urbanistico per poter capire meglio la portata applicativa di questo articolo 36. Ma non possiamo fin da ora indicare: i) che la fedeltà al principio dei “volumi zero”, proprio del Piano strutturale, dipenderà quasi totalmente dalle sorti delle aree di decollo dei crediti edilizi liberamente negoziabili attraverso un apposito Registro, o meglio bisogna capire cosa si farà delle, e nelle, aree liberate da edifici e manu-

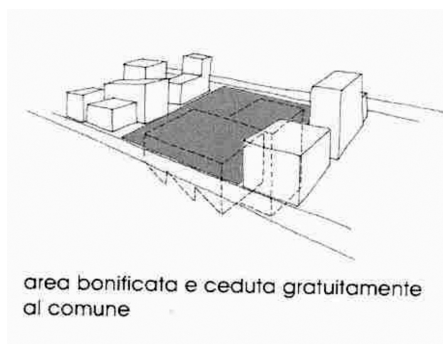
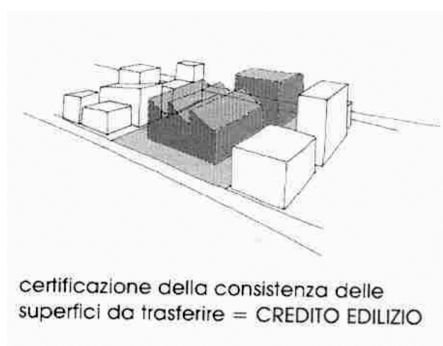
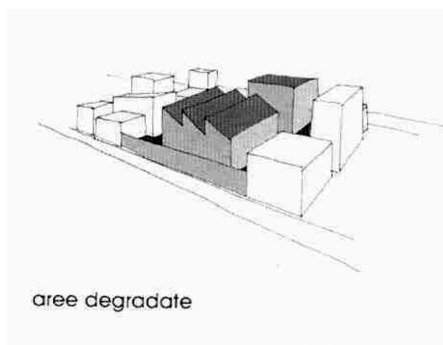
<sup>18</sup> *Idem.*

fatti incongrui; ii) che la fedeltà al principio dei “volumi zero”, proprio del Piano strutturale, dipenderà anche dalle sorti dalle aree di atterraggio, o meglio verso quali destinazioni d’uso e in quali punti del tessuto urbano saranno adagate le superfici trasferite e con quali modalità<sup>19</sup>; ed infine, che tutto dipenderà dagli eventuali incentivi che saranno dati alla proprietà per aderire al trasferimento, visto che chi non aderisce in realtà può già richiedere «la ristrutturazione edilizia senza cambio di destinazione d’uso in residenza». Residenza no, ma altre destinazioni non residenziali sì.

Seguono immagini provenienti dal Comune di Firenze, *Piano strutturale 2010. Relazione*, Firenze 2011, schemi riportati nel capitolo 3.1.3 Attivare la perequazione, pp. 90/91



<sup>19</sup> Tanto per essere esplicito: 500 mq di superficie di artigianale dismesso genera un carico urbanistico molto diverso da 500 mq di superficie destinata a residenza o a terziario avanzato; e così via.



Perequazione e compensazione urbanistica sono penetrate da tempo nell'esperienza del governo del territorio di molte regioni italiane. La Toscana, che vanta una lunga ed importante tradizione di pianificazione, soltanto negli ultimi anni ha iniziato a recepire questi istituti della moderna urbanistica. Proprio guardando alla Toscana il volume affronta le numerose problematiche ed incertezze della perequazione e compensazione, sia sotto il profilo dei principi della materia, sia con riguardo all'esperienza degli enti territoriali. L'analisi dei singoli capitoli si sofferma sui diversi profili giuridici ed urbanistici offrendo al lettore un resoconto dettagliato dei problemi e delle soluzioni adottate. E ciò al fine di mettere in luce le tipicità del modello toscano ed insieme fornire uno strumento per un auspicabile intervento del legislatore regionale. Curati i riferimenti giurisprudenziali e bibliografici.

#### *Contributi di*

**Gian Franco Cartei** ~ *Il quadro giuridico e la disciplina della Regione Toscana*, **Emanuele Boscolo** ~ *Un'alternativa al modello toscano: la perequazione diffusa e la circolazione dei titoli volumetrici*, **Gianfranco Gorelli** ~ *Progettazione urbanistica e perequazione*, **Enrico Amante** ~ *Le tecniche compensative nel governo del territorio*, **Massimo Palazzo** ~ *Perequazione urbanistica ed attività notarile*, **Stefano Stanghellini e Valeria Ruaro** ~ *La perequazione urbanistica nei piani di Prato e Grosseto: analogie e differenze, problemi e soluzioni*, **Marco Massa e Luca Nespolo** ~ *La perequazione come strumento di città: il regolamento urbanistico di Pistoia*, **Lorenzo Paoli** ~ *Esperienze di perequazione di comparto nel regolamento urbanistico di Scandicci: potenzialità e rischi insiti nell'attuazione perequata del piano operativo*, **Domenico Melone** ~ *La perequazione urbanistica nel regolamento urbanistico di Follonica*, **Giuseppe De Luca** ~ *La perequazione nel piano strutturale di Firenze*

#### **Gian Franco Cartei**

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Firenze. È avvocato e consulente in materia di opere pubbliche e di urbanistica. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Finanza di Progetto (Temi e prospettive)*; Napoli, Editoriale Scientifica, 2010 (con M. Ricchi); *Responsabilità e concorrenza nel Codice dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008; *Convenzione Europea del Paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

#### **Enrico Amante**

Avvocato. È autore di numerose pubblicazioni in materia urbanistica. Presidente della Sezione toscana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, consulente ANCI Toscana, svolge attività di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

euro 15,00

ISBN 978-88-6342-270-2

